Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 457

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere wetten ter invoering van een vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2016

1. Inleiding

Tijdens het plenair debat over bovengenoemd wetsvoorstel op 23 juni jl. (Handelingen II 2015/16, nr. 100, item 12) heb ik uw Kamer toegezegd om op papier te zetten hoe het bindend studieadvies precies vorm krijgt en welke stappen en waarborgen daarin zitten – mede gezien vanuit het perspectief van de student. Tevens heb ik u toegezegd het adviescollege toetsing regeldruk (Actal) te vragen een toets uit te voeren op de berekening van de administratieve lasten die voortvloeien uit dat wetsvoorstel[1]. Met deze brief doe ik deze toezeggingen gestand.

In het plenair debat heb ik bij uw Kamer steun ervaren voor de noodzaak om de toelating tot het mbo steviger te verankeren. Over de vormgeving komen wij in het vervolg van het debat nader met elkaar te spreken.

Tijdens genoemd debat sprak ik uitvoerig met uw Kamer over jongeren met een vmbo-diploma die om onduidelijke of oneigenlijke redenen de toegang tot een mbo-opleiding wordt geweigerd. Naast onderzoek hiertoe van onder meer het ECBO[2] en signalen uit het veld, waarover ik u al eerder informeerde, laat ook de recente monitor[3] naar leerwerktrajecten (lwt) en de assistentenopleiding (ao) in het vmbo zien dat leerlingen met een diploma van die opleidingen soms worden geweigerd of met aanvullende toelatingseisen worden geconfronteerd. Ook kwamen signalen naar voren dat er scholen zijn die ervoor kiezen lwt-leerlingen geen diploma te laten behalen om instroom in een entreeopleiding te garanderen. Zij doen dit, omdat de kans bestaat dat leerlingen met een

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[2] ECBO, 2016, Kansrijk toelatingsbeleid.
[3] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/06/01/monitor-leerwerktrajecten-en-assistentopleidingen-in-het-vmbo-meting-2015.

kst-34457-17
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

lwt-diploma (onterecht) geweigerd worden op mbo-niveau 2, en met diploma zijn de leerlingen niet toelaatbaar tot de entreeopleiding maar zonder diploma wel. Leerlingen krijgen hierdoor niet de opleidingskansen en -mogelijkheden waar zij recht op hebben. Deze uitkomsten vind ik onacceptabel. Een leerling met een lwt- of ao-diploma is wettelijk toelaatbaar tot een mbo 2-opleiding. Ook deze leerlingen hebben het recht om hun startkwalificatie te halen.

2. Het studievoortgangsgesprek en bindend studieadvies

Studievoortgangsgesprek

Als een leerling van het vmbo naar het mbo overstapt, verandert er veel voor hem of haar. Een nieuw schoolgebouw, nieuwe klasgenoten, nieuwe docenten, nieuwe vakken en een stageplek. Dat zijn veel nieuwe ervaringen voor de vaak nog relatief jonge leerling. Om die ervaringen een plek te geven en om eventuele uitval voor te zijn, pleit ik voor een zorgvuldig evaluatiemoment in het eerste jaar na inschrijving op de nieuwe school. Dat gesprek is de plek om met iedere (inmiddels) student te bespreken wat goed gaat in de opleiding en wat niet, of de studie voldoet aan de verwachtingen en talenten van de student en hoe het met de stage gaat. In die zin is dit gesprek een logische voortzetting van de doorlopende leerlijn van LOB-activiteiten waarin aandacht is voor reflectie op de studiekeuze en toekomst. Ik vind het van belang dat de doorlopende leer- en begeleidingslijn ook bij het vervolgonderwijs een plek krijgt om de doorstroom in het mbo zorgvuldig te laten verlopen. Ik begrijp van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) dat studenten het ook wenselijk vinden dat zij zo'n voortgangsgesprek kunnen hebben. En ik weet dat veel instellingen ook al voortgangsgesprekken met hun eerstejaars studenten houden.

Bindend studieadvies (bsa)

Het studievoortgangsgesprek mondt voor iedere student uit in een (bindend) studieadvies, dat positief of negatief kan zijn. Als het goed gaat met de student in de opleiding, dan hoeft aan zo'n advies geen lang gesprek vooraf te gaan en kan het positieve advies mondeling worden gegeven.

Het kan echter zo zijn, dat de studie en/of de stage toch tegenvalt. In dat geval is het nuttig om met de student een studievoortgangsgesprek te houden om te bekijken welke begeleiding de student nodig heeft om de studie te vervolgen. Instellingen dienen zich in te spannen om alle ingeschreven studenten naar een diploma te begeleiden. Als echter ondanks alle inspanningen een student geen studievorderingen laat zien, de studieresultaten over de gehele linie uitblijven en er gerede twijfel is of de student in staat is om de opleiding met succes af te maken, kán aan de student een negatief bindend studieadvies worden gegeven. Met het toelatingsrecht worden gelijke kansen geboden aan iedere student met de juiste vooropleiding, maar de student moet deze kansen ook pakken. Doet hij dat bij herhaling niet, dan kan de conclusie gerechtvaardigd zijn dat deze studie (nu) niet de juiste voor hem is. Wel ben ik van mening dat hoe verder een student met zijn opleiding is, hoe groter de verantwoordelijkheid van de instelling is om de student naar diplomering te begeleiden.

Onvoldoende studievorderingen

Van onvoldoende studievorderingen, eventueel leidend tot een negatief bindend studieadvies, zal alleen sprake zijn als de studievorderingen over de gehele linie uitblijven en er geen uitzicht is op het behalen van een

diploma. Bij een onvoldoende voor een bepaald onderdeel is daarvan geen sprake en zal deze ene onvoldoende niet kunnen leiden tot een negatief advies. Dit is vergelijkbaar met het bindend studieadvies voor de entreeopleiding, waar het bsa al is geïntroduceerd, en wijkt af van het bindend studieadvies in het hoger onderwijs waar met studiepunten wordt gewerkt.

Ervaringen met het bsa in de entree laten zien, dat veel instellingen voor de entreeopleiding een studieadviesregeling hebben opgesteld waarin het proces van totstandkoming van een (bindend) studieadvies voor de student wordt omschreven. Score-formulieren of beoordelingslijsten waarmee per onderdeel de voortgang wordt gemeten, gesprekken met ouders en/of in voorkomende gevallen met het stagebedrijf kunnen van deze procedure onderdeel uitmaken. Op basis van deze informatie komt de gezamenlijke docentenvergadering tot een afgewogen besluit over het (bindend) studieadvies. Instellingen gaan dus zorgvuldig met deze beslissing om en hebben daarbij objectiviteit en een gedegen besluitvormingsproces hoog in het vaandel staan. Ik zie geen reden waarom deze zorgvuldige procedure niet ook voor niveau 2, 3 en 4 kan gelden.

Aanvullende waarborgen voor de student

Een negatief bindend studieadvies is een zwaar instrument. Naast het feit dat instellingen een zorgvuldige besluitvormingsprocedure voor het bsa hebben, moeten bij de start van de opleiding de wederzijdse rechten en verplichtingen tussen instelling en student duidelijk zijn. Alleen als die duidelijkheid er is, kan op een later moment in de studie van een negatief bindend studieadvies gevolgd door uitschrijving sprake zijn. Ook moet een instelling op basis van art. 7.4.8, vierde lid van de WEB over een deelnemersstatuut beschikken waarin de rechten en plichten van de studenten zijn neergelegd, inclusief de regels over het bindend studieadvies. De deelnemersraad heeft instemmingsbevoegdheid bij dit statuut.

Een negatief bindend studieadvies moet daarnaast altijd vooraf gegaan worden door gesprekken met de student en waar mogelijk zijn ouders. Mocht na een aantal maanden de vrees bestaan dat een student niet voldoende studievorderingen zal behalen, dan vereist de zorgvuldigheid dat een instelling met een student bespreekt wat beide partijen kunnen doen om de resultaten te verbeteren. De student moet de tijd krijgen om alsnog te laten zien dat hij in staat is om voldoende studievorderingen te maken. Een negatief bindend studieadvies kan en mag dus nooit een verrassing zijn voor de student.
Mocht een instelling een negatief studieadvies afgeven, dan moet dit een schriftelijk besluit zijn. Een student kan, indien hij of zij toch graag de opleiding wil vervolgen, binnen twee weken tegen een negatief bindend studieadvies in beroep bij de commissie van beroep voor de examens van de instelling.

Als studenten een negatief bindend studieadvies krijgen, houden zij het recht op toelating tot een andere opleiding bij dezelfde of een andere instelling. Het negatief bindend studieadvies betekent dus niet het einde van hun schoolloopbaan. Volgens artikel 8.1.3, vijfde lid, van de WEB heeft de mbo-instelling na het verstrekken van een negatief bindend studieadvies ten minste acht weken de zorgplicht om de leer- of kwalificatieplichtige student naar een nieuwe opleiding of instelling te begeleiden. Daarnaast moet de instelling de leerplicht- of RMC-functionaris van de woongemeente van de student inlichten over het feit dat deze student om welke reden dan ook de instelling verlaat. De gemeente kijkt dan samen met de student naar het beste vervolgtraject: hetzij een andere opleiding, hetzij werk of een alternatief traject. Tot slot zal ik de partijen bij de

totstandkoming van de Code of Conduct vragen in de regio afspraken te maken over de betrokkenheid van de leerplicht- of RMC-functionaris bij de beslissing tot een negatief bindend studieadvies.

Persoonlijke omstandigheden

Ik hecht er aan te melden dat op grond van art. 8.1.7a, tweede lid, WEB, persoonlijke omstandigheden ook in de besluitvorming rondom een studieadvies meegenomen moeten worden. Als een student bijvoorbeeld lang ziek is geweest en daardoor nog weinig vorderingen heeft laten, moet de instelling met die omstandigheden rekening houden. Als deze student wel de potentie heeft om de opleiding succesvol te vervolgen, kan de student gewoon blijven. Het studievoortgangsgesprek kan in dat geval benut worden om afspraken te maken wat er aan verdere begeleiding nodig is om de opleiding te vervolgen en kan daarmee de relatie tussen student en opleiding versterken.

Moment van advies: tussen vier en twaalf maanden

Het wetsvoorstel geeft mbo-instellingen de ruimte om het best passende moment voor het voortgangsgesprek te kiezen, zo lang het studieadvies gegeven wordt tussen de vierde en twaalfde maand na aanvang van de opleiding. Een negatief bindend studieadvies na drie maanden zal hoogstwaarschijnlijk alleen voorkomen als een student tot dan toe niet of nauwelijks aanwezig is geweest bij de lessen en daardoor nog geen enkele studievordering heeft laten zien. In dit geval is het voor de opleiding van belang dat niet langer dan nodig energie en middelen gestoken hoeven te worden in een student die echt niet wil. Overigens, een student die helemaal geen studievorderingen laat zien omdat hij nooit aanwezig is, moet wel eerst de mogelijkheid krijgen om, na een studievoortgangsgesprek, te laten zien dat hij wel in staat is de opleiding te volgen. Er zijn daarnaast ook mbo 2- en 4-opleidingen die slechts een jaar duren. Dan is het redelijk om te verwachten dat een student na 3 maanden al voldoende studievordering heeft laten zien. Tot slot vind ik het van belang dat een student dit advies binnen een jaar krijgt, zodat hij na een jaar weet waar hij aan toe is en de opleiding kan afmaken.

Ervaringen bindend studieadvies in de entreeopleiding

Zoals aangegeven is per 1 augustus 2014 het bindend studieadvies in de entreeopleiding geïntroduceerd. De eerste ervaringen van zowel studenten, docenten en bestuurders over de resultaten van het bindend studieadvies zijn positief. Dit blijkt onder meer uit een inventarisatie[4] en een rondvraag bij instellingen. Er worden weinig negatieve studieadviezen gegeven. Instellingen ervaren het bindend studieadvies als een zinvol instrument om de inschrijving van studenten die niet naar de lessen komen of niet bij de opleiding passen, te beëindigen. Ook de JOB ziet positieve elementen aan het bindend studieadvies. Dit middel kan goed werken bij studenten die de opleiding echt niet aankunnen en het biedt voor zowel de instelling als de student duidelijkheid dat er rechten en plichten zijn waar beide partijen zich aan moeten houden.

Alternatief: geen bindend studieadvies maar afspraken in de onderwijsovereenkomst

In mijn afwegingen voor de invoering van het bindend studieadvies heb ik overwogen of ook volstaan kan worden met afspraken in de onderwijsovereenkomst over de te maken studievorderingen, iets dat op basis van

[4] MBO Raad, 2016, Het bindend studieadvies in de entreeopleiding, MBO Raad.

bestaande wetgeving reeds mogelijk is. Ik ben van mening dat daarmee het belang van de student minder goed gewaarborgd kan worden. Een onderwijsovereenkomst is een individuele afspraak tussen een instelling en student. Daardoor zou de school ertoe kunnen besluiten om de studievordering die een student moet laten zien per student te laten verschillen, terwijl ik het juist van belang vind dat iedere student van dezelfde opleiding dezelfde rechten en plichten heeft. Met het bindend studieadvies en de daarmee samenhangende zorgvuldigheidseisen, zijn de waarborgen steviger. Voorts vereist een bindend studieadvies een voortgangsgesprek. Alleen volstaan met afspraken in de onderwijsovereenkomst over die gevallen waarin de opleiding niet goed gaat, vereist dat niet. Dit terwijl ik juist wil bereiken dat ook als de opleiding goed gaat, student en opleiding in het eerste jaar de ervaringen en plus- en minpunten van de opleiding met elkaar bespreken.

3. Advies Adviescollege toetsing regeldruk (Actal)

Op 18 juli jl. heeft Actal zijn advies uitgebracht over de regeldruk van bovengenoemd wetsvoorstel uitgebracht (zie bijlage 1). Actal constateert hierin dat ik de structurele gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk (€ 2,9 mln voor scholen en instellingen) volledig in kaart heb gebracht.

Actal adviseert daarnaast om het wetsvoorstel op enkele punten nader te onderbouwen en geeft hiervoor vier aanbevelingen, waarop ik hieronder inga.

Ten eerste adviseert Actal nader te onderbouwen dat er geen eenmalige gevolgen zijn voor de regeldruk voor enerzijds burgers (leerlingen en hun ouders) en anderzijds instellingen en scholen.
Voor burgers zijn geen (eenmalige of structurele) lasten verbonden aan de plicht tot gegevensuitwisseling, waartoe bovengenoemde structurele lasten voor instellingen en scholen in kaart zijn gebracht. Dit is omdat deze plicht voor scholen en instellingen geldt en dit geen handeling van burgers vraagt.
Voor scholen en instellingen is geen sprake van incidentele lasten. Er is sprake van structurele lasten, het is immers jaarlijks bij de overstap vo-mbo van belang om de leerlingen te volgen en te begeleiden naar een inschrijving op het mbo.

Ten tweede adviseert Actal te expliciteren dat het wetsvoorstel pas in werking treedt nadat het informatiesysteem volledig en juist functioneert. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij koninklijk besluit verschillende artikelen of onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende tijdstippen in te laten gaan (artikel VI van het wetsvoorstel). Beoogd wordt dat de onderdelen die betrekking hebben op de plicht tot gegevensuitwisseling in werking treden als de benodigde (ICT-)voorzieningen ontwikkeld en operationeel zijn om landelijk inzicht in de overstappers te geven. Naar verwachting is dit per schooljaar 2018/2019. Ik beoog de overige onderdelen van het wetsvoorstel, te weten de vroegtijdige aanmelddatum, het recht op een studiekeuzeadvies en het toelatingsrecht, met ingang van 1 augustus 2017 in werking te laten treden.

Ten derde adviseert Actal te expliciteren dat ik de kosten zal dragen van het bouwen en functionerend krijgen van dit informatiesysteem. In de memorie van toelichting heb ik dit in §2.1.2 willen aangeven middels de zin «Gedacht wordt aan het faciliteren van de ontwikkeling van een dergelijk systeem met het oog op een dekkende voorziening die de zekerheid geeft dat álle overstappers uit alle regio's in beeld zijn en gevolgd en begeleid worden tijdens de overstap».

Tot slot geeft Actal in zijn vierde aanbeveling mij ter overweging om mijn aanname, dat dit wetsvoorstel leidt tot minder uitval- en switchgedrag, nader te onderbouwen. Daarbij adviseert Actal aan te geven wat het hanteren van een andere aanname, dat het wetsvoorstel zou leiden tot meer uitval- en switchgedrag, voor gevolgen heeft voor de regeldruk. Ervaringen uit de RMC-regio's, die in het kader van de aanpak van voortijdig schoolverlaten op eigen initiatief vaak al werken met een vroegtijdige aanmelddatum en het registreren van de overstappers vo-mbo, laten zien dat dit werkt. Door eerder zicht te hebben op de leerlingen en hen ook gedurende het «zomerlek» te kunnen begeleiden bij de overstap, is de regionale uitval gedaald en komen meer leerlingen aan op de juiste plek. Ter illustratie kan ik daarbij de RMC-regio Utrecht noemen, of de drie RMC-regio's in de provincie Groningen. In deze regio's wordt nauw samengewerkt tussen vo, mbo en gemeenten en is, mede dankzij de registratie van overstappers, de uitval en switch afgenomen. Ook landelijk is het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters afgelopen jaren aanzienlijk afgenomen tot 25.000 per jaar. Ook de vroegtijdige aanmelddatum en de studiekeuzecheck in het hoger onderwijs hebben geleid tot zowel vermindering van de uitval- en switchcijfers als tot een verbetering van de studiekeuze bij de overstap naar het ho. Ik zie gegeven voorgaande geen reden om uit te gaan van de aanname dat voorliggend wetsvoorstel zou leiden tot meer uitval- en switchgedrag.

4. Overige toezeggingen

In het plenair debat over het wetsvoorstel heb ik een aantal overige toezeggingen gedaan.

1. Komend najaar zal ik uw Kamer informeren over de voortgang van de gesprekken die ik voer met de MBO Raad en Ouders & Onderwijs over het breed communiceren van de (begeleidings)afspraken tijdens de intake richting de onderwijsteams.
2. Ten tweede heb ik uw Kamer toegezegd de volgende brieven te sturen. De voortgang ten aanzien van het experiment met cross-overs zal ik in het voorjaar van 2017 sturen, de LOB-brief stuur ik u op korte termijn en het onderzoek betreffende de studiefinanciering stuur ik u dit najaar.

5. Tot slot

In voorliggende brief heb ik u zo goed mogelijk inzicht willen geven in het bindend studieadvies en het onderzoek van Actal naar de administratieve lasten. Ik hoop hiermee met uw Kamer een zo goed mogelijk vervolg van het plenaire debat over het wetsvoorstel te kunnen voeren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker